华南农业大学学报(社会科学版)
2012年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2012
(第11卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 11)

连片开发扶贫行为逻辑与作用机制分析

郑瑞强[1], 朱述斌[1], 沈 墨[2]

(1. 江西农业大学 经济与贸易学院,江西 南昌 330045;2. 九江市扶贫和移民办,江西 九江 332000)

摘 要: 多种相同致贫因素引发的贫困人口相对集中连片迹象的出现,使得创新扶贫开发机制,推进连片开发扶贫,成为未来扶贫开发路径的必然选择。区域发展理论和空间贫困理论视角下的连片开发扶贫,应从空间上注重区域间发展资源禀赋特征与耦合、发展环境质量整体提升、产业结构优化、外界市场对接以及贫困人口赋能;从时间上促使区域系统朝着突破发展瓶颈、保持可持续发展状态的方向进化;从管理体制上明晰各利益相关主体角色,协同整合,形成全方位的大扶贫格局,以促进连片开发扶贫实践向纵深发展,提高连片开发扶贫的针对性和有效性。

关键词: 连片开发扶贫; 区域发展; 空间贫困; 市场接入; 资源整合; 产业优化

中图分类号: F126 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)02-0001-06

《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出,"十二五"期间,将把集中连片特殊困难地区作为主战场[1]。对于连片特困地区的选择主要考虑"扶贫开发重点县相对集中的一部分区域",主要包括六盘山区、秦巴山区、滇桂黔石漠化片区、吕梁山区、罗宵山区和已明确实施特殊政策的西藏、新疆南疆三地州等区域[2]。

"连片特困地区"早在1986年扶贫工作开始时,就以"片区"的形式出现,但当时仅作为一个区域分析单位。在近几年扶贫开发过程中,基于多种相同致贫因素引发的贫困人口相对集中连片迹象的出现,以及随着国家部分省区逐渐探索出的"贫困地方连片综合整治"模式效果的凸显,连片特困地区扶贫逐渐成为一种新的扶贫规划和资源分配的组织方式。

一、扶贫模式的嬗变

系统梳理1978年以来的扶贫开发工作,我国消除贫困的工作历程特征明显:扶贫开发工作开展由宏观的计划与组织向扶助对象、措施准确瞄准转变,扶贫开发目标由解决农村贫困人口单纯温饱问题向解决和巩固温饱并举转变,扶贫开发手段由救济式向开发式扶贫转变,扶贫开发方式由"通过体制改革引发经济增长消除贫困"向"有针对性的采取行动发展经济以消除贫困"转变。

在扶贫开发工作开展之初,救济式扶贫一直是农村扶贫开发的重要手段,并且在促进农村扶贫的工作过程中贡献突出。主要表现为由政府或其他扶贫职能部门出台一系列能给予贫困者帮助的优惠政策,向贫困者直接提供其日常所需的物质生产生活资料,以及小额信贷扶贫。随着市场经济体制改革的深入,改革开放引发社会剧变,救济式扶贫这种外源性扶贫模式遇到挑战:类似于社会救助的救济式扶贫关注扶贫物资的发放,使得扶贫开发对象长期处于被动的接受援助状

收稿日期: 2012-02-25

基金项目: 国家自然科学基金项目(71163021);江西省高校人文社会科学研究项目(JC1217);江西省高校人文社会科学重点研究基地项目(JD1140)

作者简介: 郑瑞强(1983—),男,山东鄄城人,江西农业大学经济与贸易学院讲师,主要研究方向为区域发展、"三农"问题.

态,“等、靠、要”等阻碍发展的惰性心理滋生,其生活热情、生产积极性等内生性脱贫能力的培养与提高被忽视。这导致贫困问题不仅未能从根源性上得到解决,而且脱贫人口的返贫率一直居高不下。

基于时空转换和社会经济发展,旨在提高贫困人口自我发展能力的开发式扶贫模式受到重视。开发式扶贫是通过采取项目开发、技能培训、信息服务等一系列的扶贫措施,改善贫困人口生产生活环境,在贫困区域营造追求发展进步的良好氛围,充分激发和调动贫困人口的主观能动性,提高其自身获取资源、利用资源的能力,逐步走上脱贫致富道路的扶贫行为方式。区别于传统的救济式扶贫,该模式强调的是外力与内力的共同作用,关注的是贫困人口外部发展条件的完善,落脚点为贫困人口致富潜力的挖掘、利用和保持,目标指向为贫困人口脱贫基础上的区域协调发展。截止目前,开发式扶贫仍然为我国农村扶贫开发的主要模式,并取得了举世瞩目的成果:20 世纪 80 年代以来,我国农村绝对贫困人口减少 2 亿多;中国的脱贫人口在发展中国家脱贫人口中占 75%[3]。由于农村贫困的复杂性、动态性和长期性等特点,开发式扶贫开发模式的一些不足之处也逐渐得以论证:即把农村贫困看作是地区发展条件差异所引起,以政府为主体,通过编制规划和计划的方式在一定区域内有计划的开展项目建设,实现扶贫开发目标。但这种行为带有明显的计划经济色彩,容易带来区域资源开发过度、扶贫开发对象的意愿不能有效表达甚至被忽略,影响其真正、合理、公平的受益,各种扶持资源难以整合等,最后只能通过市场机制和价格机制“抽血”不止,造成新的贫困,难以形成区域核心竞争力和可持续的发展能力。

总的来说,“一方面,政府要承担起治理农村绝对贫困的主要责任;另一方面,基于素质的提高和社会进步来增强贫困人口的自身造血机能是农村脱贫的根本途径”[4]。然而基于耗散结构理论关于系统稳定性的阐释,持续的负熵缺失会导致系统走向消亡。上述两种扶贫开发模式均将扶贫开发行为局限于一定的空间范围内开展工作,且主要依靠行政手段配置资源,忽略了扶贫开发对象及其所在系统自身与外界的能量交换,以及可能产生的社会经济影响。若脱贫对象的思想、能力和行为不能与外界的市场经济环境形成良好对接,系统间资源耦合不能有效实现,扶贫开发效果则难以持久,甚至可能出现返贫现象。

同时,虽然三十多年的农村扶贫工作成果显著,但是由于历史原因、经济结构、社会政策等约束因素影响,我国还存在革命老区、深山库区、少数民族地区等诸多连片集中特困地区,这些区域社会经济发展乏力,与周边区域发展水平差距明显,群众生活困难。尤其是在当前社会主义市场经济竞争日趋激烈的态势下,贫困人口参与竞争的能力较弱,加之区域产业多处于社会经济大生产链条中的低端、薄弱环节,导致连片特困地区矛盾更加突出。

在国际反贫困日益深入的大趋势下,适应现代市场经济发展环境的要求,真正意义上的脱贫最终必然表现为扶贫开发对象形成了能够有效开发利用自身所处环境资源,自主从市场中获取财富的能力。藉此,连片开发无疑是减少贫困、提升新时期扶贫开发水平、促进社会和谐发展的有效减贫途径。

二、连片开发扶贫的理论推演

对接农村贫困地区区域差距拉大、致贫因素多元化等社会现实和贫困特征,扶贫战略应在“救济式和开发式扶贫协同推进”的基础上,将扶贫思路从原来单纯通过生产性资源投入或资源配置格局调整进行县域(或区域)开发解决贫困转变为在更广的区域范围内、更高的统筹层次上全面改革具有共同致贫原因和脱贫障碍的连片贫困地区的社会经济发展环境,因地制宜,对于连片特困地区采取全方位且更有针对性的政策措施予以扶持,确保连片特困地区与全国发展同步。

（一）区域发展理论

区域理论是扶贫开发的基础理论。随着经济发展资源的区域互融，区域逐渐成为真正意义上的经济利益体，其概念在发展经济学中日益受到重视，并且成为社会科学研究人文、社会、经济现象的基本单元[5]。从区域的角度考察，考虑我国相继实施的区域开发扶贫政策（1986—1993）和新世纪整村推进扶贫政策（2001 年至今）的显著成果，农村贫困的空间范围逐步向中西部生态环境脆弱、基础设施薄弱和社会发展落后的区域收缩，绝对贫困人口分布也由全国农村普遍性状况变化为具有共同地理环境条件特征的局部贫困片区，贫困的发生、发展与区域地理位置、自然状况的相关性不断增强，其分布已呈现出极强的地域指向性和地缘性特征。故贫困问题首先是区域问题。为此，要从根本上寻找农村贫困致贫原因，解决贫困问题，应该从区域的角度分析问题，为扶贫开发工作提供理论指导。

区域发展理论作为一个理论体系主要包括三个方面：第一，区域系统理论。该理论认为区域系统是一个开放式系统，只有其与外界进行物质、信息、能力和资金等领域顺畅交流，使得系统负熵持续增加的情况下，区域系统才有可能在组成要素优化组合的基础上稳定发展。系统发展一般经由低水平发展期、突破期、扩张期、成熟和稳定期等不同状态，且各种状态受系统组成要素之间等级结构和组成比例的变化影响而出现调整。贫困其实就是一个区域系统的发展状态，进行扶贫开发，应该朝着发展突破和成熟稳定的目标迈进，从整体上改变区域整体形态。第二，区域增长理论，主要包括增长极理论、涓流理论和大推动理论。由于资源禀赋、区位优势和外部环境的差异，增长极并非在所有地方出现，加之连片特困地区基础设施条件差、人力资源质量不高等原因，涓流效应受到制约。扶贫开发工作即是对于这些地区进行大规模扶持性投资，改变连片特困地区“区域塌陷”状态，内强外接，促进国民经济与社会快速发展，使农村贫困人口快速脱贫致富。第三，区域产业结构理论，主要指区域专门化产业、协作配合部门和基础设施建设管理部门三者之间的协调整合，主次分明，形成主导产业带动、经济社会协调发展的形势。

具体到扶贫开发工作内容，传统扶贫开发工作中的局限性应被关注并尽量避免：诸如在各时期采用的科教、项目、移民扶贫等扶贫开发手段，只是抓住了区域系统中的某个或某几个要素，无法从根本上改变区域社会经济发展的整体状态；多忽视对区域中活性资源脱贫致富的主观能动性的激发，致使扶贫开发对象在被动接受扶助后，在更广阔的空间范围内参与市场经济活动并取得利益回报的能力欠缺，致贫原因未能从根本上消除；重视分散的项目扶持和优势产业的选择，常忽略区域优势产业发展环境的培育和产业结构的优化，最终导致优势产业竞争力下降，扶贫作用弱化。因此，区域理论指导下的连片开发扶贫目标指向为：既要扶贫，又要扶业；既要扶人，又要扶区域（环境）。从空间上注重包括基础设施建设、人文发展理念在内的区域发展环境质量的整体提升、产业结构的优化，以及贫困人口的赋能；从时间上促使区域系统朝着突破发展瓶颈、保持可持续发展状态的方向进化，形成全方位的大扶贫格局。

（二）空间贫困理论

很多学者虽然从辩证法的角度反对“地理环境决定论”的观点，但对于空间地理因素是部分区域及贫困人口致贫的重要因素的提法仍然持赞成态度：因为穷人往往集中分布在具有一定相似特征的区域。在哈里斯和缪尔达尔提出的关于欠发达地区社会经济发展与地理位置关系的早期空间经济学（Spatial Economics）的基础上，雅兰和瑞福林把多种类似的区域环境差异集合在空间位置这一要素之中，提出了与物质资本、社会资本并列的地理资本（geographic capital）[6]。例如经济社会发展中的教育、卫生、社会保障、政治等在城乡之间、贫富人群之间的各种差别，都可以用空间地理位置禀赋不同来确定。随着有关贫困和空间地理因素结合研究的丰富和深入，以主要研究自然

地理条件对贫困形成的影响力,以及贫困的空间分布情况的空间贫困理论逐步形成[7]。该理论认为,涵盖地理特征、公共服务和协变冲击的空间特征不易改变和缓和,对于贫困的形成和维持具有重要影响,为此,应从经济、社会、环境的角度进行空间扶持,逐步改变这些区域的偏远与隔离、经济整合脆弱、缺乏政治性优惠、恶劣的生态等阻碍发展的因素,促进贫困现象的消减。

结合我国连片开发扶贫的区域扶贫开发目标,对于因自然、民族、历史、政治等原因致使一般经济增长不能带动、常规扶贫手段难以奏效的集中连片贫困地区,要充分考虑其受小农经济主导导致竞争力比较差、公共产品与公共服务供给不足、金融系统不发达以及发展资源配置效率低下等因素,应关注自然生态、农业、自然灾害、社会历史对贫困区域分布的影响,采取连片开发、综合治理的思路,强化区域基础设施建设,顺畅区域资源要素与外界市场的联通(市场与市场的硬件设施上的自然联通,及包括降低区域内部发展资源与其他市场资源要素融通机会成本的人为联通),进一步加强政策扶持力度,改善区域社会经济发展条件,根本性解决农村地区性贫困。

三、连片开发扶贫行为的关键利益相关者角色定位

连片开发扶贫是以区域空间扶持发展理论为指导,依托政府推动和协调,系统分析贫困区域致贫因素,耦合行政区划与经济区域发展资源差异,采取总体规划、综合开发和项目带动等方式,促进贫困人口脱贫致富,推动贫困地区接入市场,进而形成区域发展的核心竞争力实现持续发展的一种扶贫开发机制。连片开发扶贫是对传统分散扶贫开发方式的发展,初步形成了"政府主导、规划集中、社会参与、群众建设"的大扶贫格局,成为加快连片特困地区发展、促进贫困人口脱贫致富的有效途径。综合分析当前连片开发扶贫实践过程中涌现出的"晴隆模式"、"河池模式"、"安徽探索"、"曲靖模式"等典型,连片开发扶贫行为的关键利益相关者主要包括政府、贫困人口(扶贫对象)和第三方,三者的关系可简单表述为政府引导、贫困人口主体、第三方协助与服务,形成综合治理合力,共同推进连片开发扶贫工作实施。

解决连片开发扶贫工作存在诸多困难,需要政府高度重视,科学规划,正确引导,建立健全相关法规政策,完善工作机制,综合使用市场的、行政的、法律的手段和运作方式,整合扶贫开发资源并依据相关规定严格管理,充分调动政府、社会和市场的多重力量,实施连片开发扶贫行动,合力推动连片特困地区经济社会迅速发展。

作为连片扶贫开发的对象和活动主体,贫困人口要解放思想,开动脑筋,充分发挥主观能动性,提高自我管理和社会参与能力[8],有效对接并合理利用党和政府给予的各种优惠政策、扶持资金、社会服务等帮扶资源,强化贫困人口与其他利益互助群体的协作和互动,增强在激烈的市场经济竞争环境中的生存、适应与可持续发展的能力,迅速脱贫致富。

连片开发扶贫工作中的第三方涵盖范围较广,主要包括专业合作社、社区、技术力量、龙头企业、非政府组织等,是积极参与并有效促进连片开发扶贫目标达成的社会团体与个人。其活动内容主要涉及:为连片开发筹集发展资源,比如资金、设备等;为项目运行提供专业服务,如能力建设、指导、监督、监测等;营造全社会支持连片开发扶贫的社会氛围等。

四、连片开发扶贫的作用机制

作为新时期扶贫开发的主要手段,连片开发扶贫政策主要通过市场接入、资源整合、产业优化及社会参与等机制共同作用,致力于扶贫开发目标的实现。

市场接入。基于贫困地区在发展过程中与周围发达地区形成的空间塌陷而引发的"经济孤岛"特征,在连片开发扶贫工作开展过程中,要着力推动区域整体发展的社会经济环境的改善与优

化，适时改进基础设施条件特别是道路交通状况，创造良好的投资环境，改善外部市场接入条件，以贫困地区自有的土地、人力等发展资源成本低的优势，承接经济发展较快地区的产业转移，突破孤岛效应，改变与外部市场的隔离状态，使得贫困区域与外部市场资源互通，成为区域社会经济大生产的价值链条中的不可或缺的环节。同时，市场接入也可以将外界的发展动态、市场经济发展对于经济主体行为知识和技能的诉求等信息传递给贫困区域群众，使他们能够在脱贫致富的过程中有的放矢的提升致富能力，科学选择发展路径。

资源整合。与以往“被质疑资源难以整合”的到村到户扶贫模式不同，连片开发扶贫以区域为瞄准对象，且资源统筹层次视所涉及区域广度而定，形成较之此前强有力的资源整合力度：一方面，在区域选择时，不仅考虑扩大扶贫范围和力度，而且充分考虑组成区域的资源禀赋，合理确定扶贫开发的片区。依据区域产业发展理论，在资源禀赋具有相似性或互补性的地区实施连片开发更具有现实意义，有助于在更高的层次上寻求发展空间。以发展特色加工业为例，如果供应链中的上下游企业能够相对集中，则可以产生集聚优势和带动效应，促进区域发展系统整体优化。另一方面，资源整合机制的作用反映在盘活、整合以及有效利用专项扶贫资金、各行业部门资金、社会融资、社会帮扶、群众自筹资金等资源上，可以形成合力，集中资金投向，利用资源聚合效应扩大整体效益[9]44。同时，资源整合作用还反映在优惠政策获取、实现与新农保制度衔接、引起广泛社会关注与营造良好发展环境等方面。

产业优化。许多贫困区域，拥有丰富的资源，但是缺乏将这些资源转化为优势资源，并且在市场经济环境中获取财富的能力，常表现为特色优势产业不明显，区域产业结构不合理，处于大生产下游链条的产业较多等。产业发展水平的落后，成为区域脱贫和发展的瓶颈。因此，产业发展和产业能力建设成为连片开发扶贫的主要抓手[9]44-46。贫困区域的发展也须以产业化为基本方向，依托当地自然资源和市场环境，加大宣传，加大资金和政策扶持力度，推进龙头企业发展，完善户企利益联结机制，强化企业技术创新和品牌建设，引导和帮助农户建设能稳定致富的产业，并在一定空间层次上建设区域特色产业体系，利用产业集聚效应，提升规模效益和抗御市场风险的能力，形成并增强自己的核心市场竞争力[10]。

另外，在连片开发扶贫工作中，还要不断创新贫困人口谋求发展过程中的组织形式，大力扶持各类专业合作社等农民互助组织发展，持续开展科技扶贫、文化扶贫等各种社会扶贫活动，增强贫困人口综合素质，防止诸多风险因素引发贫困和返贫现象的发生，使其真正成为连片开发扶贫政策的受益者[11]，为扶贫开发事业发展做出贡献。

参考文献：

[1] 范小建. 集中连片特殊困难地区作为新一轮扶贫主战场[J]. 中国老区建设，2011，(2)：4.

[2] 李秉龙，李金亚. 中国农村扶贫开发的成就、经验与未来[J]. 人民论坛，2011，(11)：44-45.

[3] 苏　明，刘军民. 我国减贫形势及未来国家扶贫战略调整的政策取向[J]. 地方财政研究，2011，(11)：31-37.

[4] 谭贤楚. “输血”与“造血”的协同——中国农村扶贫模式的演进趋势[J]. 甘肃社会科学，2011，(3)：226-228.

[5] 张鹏顺. 区域理论视野下的旅游扶贫[J]. 理论探讨，2011，(2)：100-104.

[6] JALAN J，RAVALLION M. Spatial Poverty Traps? [R]. The World Bank Policy Research Working Paper，1997，(1862)：27.

[7] 陈全功，程　蹊. 空间贫困理论视野下的民族地区扶贫问题[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版)，2011，31(1)：58-63.

[8] 王俊文. 当代中国农村贫困与反贫困问题研究[M]. 长沙:湖南师范大学出版社,2010:278 - 280.
[9] 宋彦峰,夏 英. 资源整合、产业扩张与扶贫新方式探索[J]. 农村经济,2011,(2):43 - 46.
[10] 池泽新,汪固华. 基于农户视角的农业龙头企业绩效评价研究——以江西为例[J]. 江西农业大学学报(社会科学版),2011,(3):26 - 33.
[11] 王浴青. 农村科技扶贫开发与创新路径:重庆例证[J]. 重庆社会科学,2011,(3):62 - 66.

The Behavior Logic and Action Mechanism of Wide Development for Poverty Alleviation

ZHENG Rui-qiang[1], ZHU Shu-bin[1], SHEN Mo[2]
(1. *Economy and Commerce College, Jiangxi Agricultural University, Nanchang* 330045, *China*;
2. *Office of Poverty Alleviation and Resettlement, Jiujiang* 332000, *China*)

Abstract: Poverty population caused by a variety of same factors, makes poverty alleviation mechanism innovation, wide development for poverty alleviation, become the choice path in future. From the perspective of the theory of regional development and spatial poverty, wide development for poverty alleviation should pay attention to the resources integration among different regions, upgrade the whole development environment quality, optimize industrial structure, the external market access and the impoverished population empowerment. Considering the time angle, the regional system should develop toward the breakthrough bottleneck, maintain the state of sustainable development from the direction of evolution. And for the management system, clear stakeholder roles, overall planning, and an all-around pattern helps poverty alleviation formed, in order to promote the policy to be developed both in scope and in depth, and to enhance the pertinence and effectiveness of the policy.

Key Words: wide development for poverty alleviation; regional development; spatial poverty; market access; resource integration; industry optimization